

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

a nivel local. Una forma es apoyar a redes y movimientos de refugiados y de otras personas comprometidas con la construcción de paz a nivel comunitario, y respaldar a plataformas (en lugar de organizaciones) que pongan en contacto a actores de diferentes sectores de la comunidad. En el contexto de la comunidad de refugiados de Sudán del Sur en Uganda, la concesión de subvenciones a iniciativas de construcción de paz encabezadas por refugiados ha sido una forma valiosa de poner en valor los esfuerzos de la comunidad por abordar las causas profundas. En el asentamiento de Rhino, el apoyo a las iniciativas de construcción de paz lideradas a nivel local no solo ayudó a resolver la violencia extrema entre los dinka y los nuer que estalló en junio de 2018, sino también a garantizar un constante diálogo y reflexión posterior en la comunidad. En vez de contar con resultados y marcos lógicos predeterminados, los enfoques abiertos basados en amplios hitos permiten hacer ajustes y aprovechar oportunidades imprevistas.

Puede ser difícil “desaprender” las prácticas institucionales, y todavía lo es más cambiar las percepciones de la comunidad vinculadas a la “marca” de una organización y a las formas habituales de trabajo. De esta manera, tanto los problemas como las soluciones corren el riesgo de ser “proyectizados”: independientes, a corto plazo y poco sistemáticos. Esto es

particularmente problemático cuando se trata de abordar las causas profundas, por lo que el Banco Mundial y otros organismos sugieren que se necesitarán al menos dos décadas para transformar los patrones de conflicto³. Los proyectos a corto plazo pueden ser contraproducentes dadas las expectativas de la comunidad y el posicionamiento insostenible o la “oenegización” de los activistas por la paz. Si bien deberían evitarse dichas prácticas, hay otras que deberían ser promovidas. Entre ellas, la prestación de un apoyo constante, predecible pero no predeterminado, incluso a través de la financiación común a particulares y a movimientos que trascienda de las líneas orgánicas, empodere la toma de decisiones y la acción liderada por la comunidad, y refuerce unas capacidades y prácticas que puedan ser mantenidas a lo largo del tiempo. Se trata de un reto a largo plazo que exige un compromiso constante, repetitivo y duradero para poner los esfuerzos a nivel local en un primer plano.

Alex Shoebridge ash@oxfamibis.dk

Asesor de construcción de paz, Oxfam IBIS (Dinamarca) <https://oxfamibis.dk>

1. [p5 bit.ly/CSRF-toolkit-2017](https://p5.bit.ly/CSRF-toolkit-2017)
2. Véase, por ejemplo, Unión Europea (2018) *Contested Refuge: The Political Economy and Conflict Dynamics in Uganda's Bidibidi Refugee Settlements*, [p5 bit.ly/EU-ContestedRefuge-2018](https://p5.bit.ly/EU-ContestedRefuge-2018)
3. Véase Banco Mundial/Naciones Unidas (2018) *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* www.pathwaysforpeace.org

La tierra y los conflictos: pasos hacia la paz

Oumar Sylla, Ombretta Tempra, Filiep Decorte, Clarissa Augustinus e Ismael Frioud

Miles de yazidíes desplazados en Irak han recibido ayuda para un retorno seguro y sostenible a través de un proyecto que aborda la complejidad de las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra.

La competencia por la tierra es una causa común de conflictos que se vuelve explosiva cuando se combina con otras. Algunos de los ingredientes clave en contextos donde las cuestiones de tierras provocan conflictos violentos (y desplazamientos) son: una débil gobernanza de la tierra, incapacidad del gobierno para gestionar los conflictos relacionados con la tierra, corrupción, asimetría de poder (donde la mayor parte de las tierras están en manos de unos pocos ricos), la apropiación de las tierras por parte de inversores, la mala gestión y el uso ilegal

de los recursos naturales y de los terrenos públicos, y la competencia basada en cuestiones étnicas y de identidad¹. Es probable que la competencia por las tierras se intensifique con las crecientes presiones provocadas por el cambio climático, el crecimiento demográfico, el aumento de la inseguridad alimentaria, la migración y la urbanización².

El enfoque adoptado en las aldeas yazidíes de Irak ejemplifica hasta qué punto el abordar las cuestiones relativas a la inseguridad de la tenencia de tierras puede ser decisivo para la recuperación y



Recopilación de datos relativos a las reclamaciones de propiedad de los yazidíes en Sinjar (Irak).

la construcción de paz y, para facilitar un retorno sostenible y para fomentar la confianza en los gobiernos y su voluntad política.

Los yazidíes en el norte de Irak

Muchos yazidíes, un grupo étnico minoritario, sufrieron recientemente dos oleadas de expulsiones. Una gran población de yazidíes que vivía en la provincia iraquí de Nínive fue obligada en la década de los setenta por el régimen a trasladarse de sus tierras ancestrales a municipios colectivos. No recibieron compensación alguna por las tierras que tuvieron que abandonar, ni se les entregaron certificados de titularidad de las nuevas tierras. En junio de 2014, los combatientes del Daesh tomaron Mosul, la capital de Nínive; y, en agosto, atacaron el distrito de Sinjar, donde muchos yazidíes habían sido reubicados. Alrededor de 3 300 000 personas tuvieron que exiliarse, entre ellas unos 250 000 yazidíes. Los asentamientos yazidíes desocupados fueron demolidos o confiscados sistemáticamente por el Daesh, incendiaron o destruyeron 6000 viviendas y gran parte de las infraestructuras públicas fueron dañadas o saqueadas³.

El Daesh se retiró de Mosul en 2017, pero la situación en Sinjar sigue siendo compleja. Muchas personas siguen aún desplazadas y, a falta de un sistema de administración de las

tierras y de documentos oficiales de titularidad, persiste la inseguridad de la tenencia, el riesgo de una ocupación secundaria y los conflictos por la propiedad.

ONU-Habitat respaldó un proyecto en Sinjar para abordar estos retos en el que se trabajó en 17 aldeas y se beneficiaron 1312 hogares⁴. El proyecto se basaba en la premisa de que, si se rehabilitaban los hogares de los yazidíes, se identificaban y se comprobaban las propiedades que reclamaban y se protegían sus derechos sobre las tierras, se fomentaría la repatriación voluntaria a su lugar de origen y su retorno sería más sostenible; se evitarían además los conflictos por

los derechos sobre las tierras y se reduciría el riesgo de futuros desplazamientos. Debido a la dificultad de obtener documentos oficiales que acreditasen la titularidad sobre las tierras en Irak, el enfoque del proyecto fue gradual y se empleó uno basado en un continuo de derechos a la propiedad⁵. Por tanto, el objetivo inicial no era establecer títulos de propiedad completos —un paso previsto para una fase posterior del proyecto—, sino, en su lugar, responder a las necesidades inmediatas y garantizar primero unos derechos de ocupación con documentos sobre las tierras. Con el fin de facilitar un retorno sostenible de las personas desplazadas, la prioridad inmediata era rehabilitar las viviendas, elaborar un mapa de las propiedades reclamadas y hacer entrega de los documentos iniciales de titularidad de las tierras, al tiempo que se fortalecía a largo plazo la capacidad de los municipios de administrar las tierras.

Herramientas y métodos

El proyecto empleó principalmente dos herramientas: una base de datos Sistema de Información Geográfica (SIG)⁶ y una encuesta sobre la vivienda, la tierra y la propiedad. Esta base de datos se basa en una tecnología de geoinformación llamada Modelo para el Ámbito de la Tenencia Social (STDM, por sus siglas en inglés)⁷ que elabora un mapa de los

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

derechos a la propiedad y las reclamaciones de los yazidíes en una zona que carece de un sistema operativo de administración de las tierras y en la que la tenencia de las tierras es informal. La información se recopiló a través de una encuesta sobre la vivienda, la tierra y la propiedad realizada con la ayuda de miembros de la comunidad y de las autoridades locales. Se llevaron a cabo actividades de movilización comunitaria en aldeas y campamentos de desplazados internos para informar a la población local sobre el proyecto, identificar los hogares cuyas casas habían sido dañadas y evaluar la vulnerabilidad de la población. También se estableció contacto con las autoridades locales para ayudar a identificar a los demandantes y las viviendas dañadas, y para facilitar así las actividades de seguimiento.

El proyecto hizo hincapié en el género y en el impacto de un acceso no equitativo a los derechos de propiedad. Las mujeres yazidíes tienen un acceso limitado a la herencia, ya que tradicionalmente la propiedad se divide entre los varones supervivientes, y pocas mujeres cabezas de familia dieron sus nombres como propietarias de una vivienda. Se dio prioridad a los hogares encabezados por mujeres, incluidos los encabezados por viudas y mujeres jóvenes embarazadas. Además, los certificados de ocupación expedidos incluían todos los nombres de los miembros de la familia, tanto hombres como mujeres, incluidos los niños. Sin embargo, es necesario ampliar el rango de acciones para abordar el derecho a la propiedad de la mujer en el contexto de las complejas leyes y prácticas culturales de Irak sobre la herencia y el acceso a la tierra y a los bienes inmuebles.

El STDM se utilizó para determinar los derechos de ocupación y garantizar que las viviendas que se planificaba rehabilitar fueran propiedad de quienes las reclamaban y que no hubiera reclamaciones de tenencia de la tierra en disputa que requirieran adjudicación. Se entrevistó a los potenciales beneficiarios y a los miembros de la comunidad y se les pidió que proporcionaran documentos informales o alternativos (por ejemplo, facturas) como prueba de su ocupación anterior de la tierra y/o de los edificios. Se celebraron reuniones comunitarias para confirmar verbalmente la validez de las reclamaciones. También se utilizó como prueba el que las autoridades locales confirmaran que la familia había ocupado la parcela durante varios años. A través de este proceso fue posible preparar “precertificados de ocupación” que las autoridades firmaron.

Se marcaron los límites de las parcelas siendo estos después validados por los demandantes, los vecinos, las autoridades locales y ONU-Habitat. El mapa validado final se incluyó en un certificado de ocupación definitivo firmado por los demandantes, las autoridades locales, el Ayuntamiento, dos testigos y ONU-Habitat. La firma de las autoridades locales respalda y protege las reclamaciones. Entre la información que contiene el certificado se incluye un mapa de la parcela, una foto de la familia, los nombres de los demandantes, un texto que explica qué derechos tienen los ocupantes, y las firmas. Se entregaron copias de los certificados al Ayuntamiento y a los ocupantes; ONU-Habitat se quedó con una copia.

La rehabilitación técnica de las viviendas únicamente se inició una vez que las autoridades locales y los miembros de la comunidad validaron a los demandantes como ocupantes legales. La participación de más de 40 empresas privadas de construcción, junto con el empleo de los retornados durante el proceso de rehabilitación, contribuyó a la recuperación de la economía local, creó oportunidades laborales y les ofreció formación en empresa, lo que generó una mayor seguridad económica y contribuyó así a evitar futuros desplazamientos.

A lo largo de todo este proceso, se formó a los líderes locales en materia de derecho a la propiedad, incluida la gestión de las reclamaciones relacionadas con la propiedad y el desarrollo de criterios comunes en los que basar la expedición de certificados.

Compromiso y generar voluntad política

Debido a la compleja situación de seguridad, política y humanitaria en Sinjar resultó fundamental coordinarse estrechamente con sus homólogos gubernamentales (en las provincias, los subdistritos y con las autoridades locales). Esta fue la primera vez que a los yazidíes se le entregaron certificados reconocidos oficialmente para respaldar sus reclamaciones de propiedad, y la participación del gobierno local demostró que la voluntad política era importante para el éxito del proyecto.

La provisión de certificados, la elaboración de mapas y la rehabilitación técnica supusieron un importante primer paso hacia el reconocimiento total de los títulos de propiedad de la tierra para registrar legalmente su titularidad. La labor realizada reforzó la capacidad local en lo que respecta a la administración de las tierras, y se logró un acuerdo preliminar con el Ministerio

de Justicia para transformar finalmente los certificados en títulos completos.

Después de que el gobierno central de Irak tomara el control directo de la zona en octubre de 2017 no estaba claro que aceptasen los certificados de propiedad expedidos a los yazidíes en el marco de este proyecto. A partir de 2018 quedó claro que el gobierno central los aceptaba como prueba de los derechos de los yazidíes a la propiedad y quería que ONU-Habitat extendiera los certificados a toda la provincia. Actualmente, se están llevando a cabo negociaciones sobre cómo actualizar estos certificados para que se conviertan en un sistema más amplio de registro de la propiedad. ONU-Habitat ha financiado otro proyecto para facilitar la labor de actualización de los certificados con el fin de que pasen a ser de titularidad plena.

La prevención de futuros conflictos

El proyecto obtuvo varios resultados. Contribuyó a la prevención de los conflictos relacionados con la propiedad al garantizar que los retornados fueran reconocidos como los verdaderos propietarios de sus casas y que sus reclamaciones fueran reconocidas oficialmente por las autoridades locales. Promovió el derecho a la propiedad de los yazidíes mediante la emisión de certificados de propiedad de las tierras. Respaldó el derecho a una vivienda adecuada mediante la rehabilitación de las que habían resultado dañadas. En resumen, impulsó la repatriación voluntaria, digna y en condiciones de seguridad a sus lugares de origen y evitó futuros desahucios, ocupaciones secundarias y conflictos por las tierras.

«Este terreno era nuestro. Habíamos construido nuestra casa en él. ONU-Habitat nos proporcionó certificados de ocupación que confirman que somos sus habitantes y que vivimos aquí». Qunaf Qasim, residente retornado.

La relación entre los líderes y las autoridades locales en materia de tenencia de la tierra se vio fortalecida de manera que les ayudara a rechazar las reclamaciones infundadas y a mediar en los casos de reclamaciones superpuestas. Les ayudó a abogar por el uso de la herramienta STDM y de los datos sobre los derechos de propiedad de los yazidíes ante las autoridades regionales y nacionales.

La intervención hizo que los miembros de la comunidad y las autoridades locales comprendieran mejor la tenencia social y el derecho a la propiedad, la prevención de

conflictos sobre las tierras y las normas técnicas para la rehabilitación de viviendas. Respaldó la recuperación económica de la zona y la seguridad económica de los retornados.

Este estudio muestra cómo se forjó la voluntad política para otorgar a los yazidíes seguridad en la tenencia por primera vez en décadas. Muestra cómo las herramientas prácticas relacionadas con la tierra que respaldan actividades lideradas a nivel local y de la comunidad pueden fomentar y servir de apoyo a las repatriaciones voluntarias, la prevención de conflictos, la construcción de paz y la recuperación económica, así como fomentar la capacidad de recuperación de la comunidad. Y muestra el papel de los diferentes niveles de gobierno y de las alianzas entre las múltiples partes interesadas en abordar una causa fundamental del desplazamiento: la competencia por las tierras.

Oumar Sylla oumar.sylla@un.org
Jefe de Unidad

Ombretta Tempa ombretta.tempra@un.org
Responsable de Asentamientos Humanos

Filiep Decorte decorte@un.org
Director Adjunto, Oficina de Enlace en Nueva York

ONU-Habitat www.unhabitat.org

Clarissa Augustinus
augustinusc@paulaugustinus.com
Consultora

Ismael Frioud ismael.frioud@gmail.com
Consultor

1. ONU-Habitat/GLTN (2017) *How to do a Root Cause Analysis of Land and Conflict for Peace Building* bit.ly/UNHab-rootcause-2017
2. ONU (2019) Guidance Note of the Secretary-General, The United Nations and Land and Conflict.
3. Frioud I (2018) "Iraq: Social Tenure and House Rehabilitation to Support the Return of Yazidis in Sinjar", en ONU-Habitat/GLTN/IIIR (2018) *Land and Conflict: Lessons from the Field on Conflict Prevention and Peacebuilding* bit.ly/GLTN-Land-and-Conflict-2018
4. Financiado por el Gobierno de Alemania a través del PNUD y ONU-Habitat/GLTN. Desde 2018, EE. UU. ha prestado apoyo adicional al Registro de la Propiedad de Mosul para actualizar los certificados de titularidad.
5. Este enfoque inclusivo, favorable a los pobres y con un enfoque con perspectiva de género incorpora derechos de tenencia tanto documentados como indocumentados, formales e informales, para individuos y para colectivos, incluidos los trashumantes y los habitantes de barriadas y otros asentamientos, que pueden ser legales o no. El enfoque basado en un continuo funciona con lo que ya existe y el SIG se incorpora a un sistema de gestión de la información sobre las tierras que abarca todo el espectro de los derechos formales, informales y consuetudinarios sobre las tierras en el país.
6. Sistema de Información Geográfica, que emplea información obtenida a través de la tecnología por satélite.
7. Desarrollado por ONU-Habitat y la Red Global de Herramientas del Suelo www.gtn.net